



GÖTEBORGS UNIVERSITET

KANDIDATUPPSATS I EUROPAKUNSKAP

Zero Waste Europe

Implementeringen av EU-mål i komplexa flernivåstyren

Författare: Ylva Brunnander

Handledare: Sverker Jagers

Termin: Höstterminen 2015

Abstract

This bachelor's thesis investigates the impact of states' structure on how EU goals are implemented. The thesis is based on existing theories and research about implementation and Multi-level governance within the EU, and focused on the case of food waste in Europe. The two main research questions are: (1) How are the EU member states implementing the EU's goals regarding food waste? (2) Does the implementation differ between states with different political structure? To answer these questions, three member states with different structures have been picked out: Sweden, France and the United Kingdom. Through analyzing official documents of the member states policies and plans in the case of food waste, the findings show a great difference in how the member states are addressing the problem. The study provides a broader understanding of how the EU is dealing with the problem of food waste and may give an outline of the current problems and possibilities with general EU goals in a union with many different member states.

Keywords: Implementation of EU goals, Multi-level governance, food waste, Sweden, France, the United Kingdom

Nyckelord: Implementering av EU-mål, flernivåstyre, matsvinn, Sverige, Frankrike, Storbritannien

Uppsatsens titel: Zero Waste Europe. Implementeringen av EU-mål i komplexa flernivåstyren

Författare: Ylva Brunnander

Handledare: Sverker Jagers

Termin: Höstterminen 2015

Antal ord: 12326

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	2
1.1 Tidigare forskning	3
1.2 Fallet matsvinn	6
1.3 Teoretiska utgångspunkter	8
1.4 Preciserat syfte och forskningsfrågor	10
2. Metod	12
2.1 Val av länder.....	12
2.2 Val av fall	15
2.3 Textanalys.....	16
3. Resultat.....	22
3.1 Hur har EU-länderna implementerat EU:s mål kring matsvinn?	22
3.2 Skiljer sig implementeringsstrategierna mellan länder med olika politisk struktur?	28
3.3 Sammanfattande analys	31
4. Slutsatser	34
Referenser.....	37

Tabellförteckning

Tabell 2.1 Exempel på styrmedel	18
Tabell 3.1 Resultatöversikt: Hur har EU-länderna implementerat EU:s mål kring matsvinn?	29

1. Inledning

Europeiska unionen (EU) är det mest långtgående överstatliga samarbetet i världen. Unionen omfattar 28 mycket olika demokratier i ett Europa som, allt som oftast, definieras av dess mångfald. Medlemskapet i EU innebär att länderna måste följa de regler och lagar som EU:s institutioner beslutar om och EU:s lagstiftning gäller framför de nationella lagarna i medlemsstaterna. De frågor som står på EU:s agenda sprids ner till medlemsstaterna genom ett komplext flernivåsystem.

Spridningen av EU:s mål och beslut sker över flera territoriella nivåer. Främst gäller spridningen mellan EU, stat, region och kommun och på grund av ländernas medlemskap i EU har politiken kommit att innebära ett utvecklat samarbete över gränserna, mellan både olika länder, aktörer och regioner. Flernivåstyrelse som teori syftar till att ena och utveckla de olika perspektiv som gemensamt ser att europeisk integration har utmanat statens roll. Hooghe och Marks, har i forskningsstudien *Unraveling the Central State, but How?* (2003) skrivit om olika typer av flernivåstyrelse och hur makten sprids på olika vis. Hooghe och Marks drar slutsatserna att flernivåstyrelse är ett centralt fenomen för demokratier i väst, att typerna leder till olika utfall men att styret innebär att staternas roll i de enskilda medlemsländernas minskar.

Trots EU:s överstatlighet och flernivåstyrelsens utmanande av statens roll, är medlemsstaterna fortfarande självständiga och suveräna och det finns alltså ingen enhetlig politisk struktur inom EU. För medlemskap i EU gäller dock att flera kriterier uppfylls, exempelvis att demokrati kan garanteras. Det finns likheter mellan ländernas politiska system men det finns framförallt stora skillnader när det gäller politisk struktur eftersom EU omfattar så många länder med olika historia och traditioner.

Uppsatsens övergripande syfte är att undersöka hur medlemsstaterna implementerar icke-bindande EU-mål och uppmaningar för att sedan studera vilken betydelse statens struktur har för hur medlemsstaterna hanterar EU:s beslut inom de mångfaldiga beslutsnivåerna. Det är ett relevant problem som kan ge fördjupade insikter i hur implementeringen sker i medlemsstater med olika strukturer och traditioner. Hur ländernas egenskaper påverkar implementeringsstrategierna efter uppsatta EU-mål kan belysa eventuella möjligheter och brister med EU:s målsättningar och strategier i en union med många väldigt olika stater.

Studien kan även tänkas säga något om vad som kan hända i andra liknande fall där EU kräver åtgärder utan konkreta planer eller bindande mål. För att studera hur medlemsstaterna agerar kommer det aktuella fallet matsvinn att tillämpas, med anledning av Europaparlamentets resolution från 2012 med krav om snabba åtgärder för att halvera matsvinnet i EU till 2020. Matsvinnet är också ett fall som är högst relevant i kampen för ett hållbart samhälle.

1.1 Tidigare forskning

EU använder sig av flera olika typer av regler och bestämmelser. Bestämmelserna kan vara både bindande och icke-bindande och skiljer sig åt mellan olika politikområden. EU tillämpar fem olika typer av rättsakter där förordningar, direktiv och beslut är bindande medan rekommendationer eller yttranden är icke-bindande. Förordningar gäller direkt i alla medlemsländer och direktiv innebär mål som länderna ska uppnå men de får själva besluta om tillvägagångssätt. Beslut är bindande och kan riktas mot ett enskilt medlemsland eller företag. Rekommendationer och yttranden är icke-bindande vilket innebär att länderna inte måste följa de uttalade rekommendationerna.

Hill och Hupe (2002, s.117) skriver att det finns två viktiga saker att känna till när man studerar implementeringsforskning. Det handlar om att studier om implementering har skett, och sker fortfarande, inom ett brett spektrum av vetenskapsdiscipliner samt att studierna dessutom rapporteras på många olika vis och riktas åt många olika mottagare. För att bara nämna några vanligt förekommande discipliner studeras implementeringsprocessen exempelvis inom statsvetenskap, juridik och sociologi. Samtidigt är implementeringsforskningen komplicerad då studier ofta är skrivna till en bestämd uppdragsgivare om implementeringen av ett visst beslut (Hill & Hupe, 2002, s.119). Detta har även lett till att mycket av forskningen är i former av rapporter om en viss angelägenhet och därför svåra att använda som hypoteser eller belägg för mer generella teorier. Hill och Hupe (2002, s.119) skriver också att implementeringsforskningen länge har varit drabbad av en stor del "misery research" då fokus har legat på ett bestämt problem och inte en generell forskningsfråga. Författarna menar att detta kan ge en förvrängd bild av problemen med implementering av beslut eller mål. När man studerar implementering av EU-beslut diskuteras

det ofta om ett underskott i implementeringen (implementation deficit) vilket syftar på skillnader i förväntningar på implementeringen samt dess observerade genomförande och resultat (Hill & Hupe, 2002, s.11). Inom EU finns det problem med att besluten inte alltid antas av alla medlemsstater. Vidare beskriver Hill och Hupe (2002, s.123) att det är mycket svårt att ge en översikt av implementeringsforskningen då det är ett så stort och komplext ämne och därtill många faktorer som kan tänkas påverka implementeringen.

Hill och Hupe (2002) skriver att studier av implementeringen av EU-politik är ett växande forskningsämne i och med det ökade europeiska samarbetet (Hill & Hupe, 2002, s. 127). Lampinen och Uusikylä (1998) har gjort en studie över vilka faktorer som kan tänkas påverka implementeringen av EU-direktiv på nationell nivå. Hypotesen var att fyra faktorer påverkar implementeringen: politiska institutioner, politisk korporativism, stöd för EU-medlemskap och politisk kultur. Undersökningen omfattar EU-direktiv inom 10 olika politikområden och två faktorer verkade avgörande, politiska institutioner (i form av stabilitet) och politisk kultur (i form av högt förtroende). Lampinen och Uusikylä (1998) kom även fram till att de länder med mest flexibla institutioner lyckades bäst i implementeringen av EU-politik. Knill och Lenchow gjorde 1998 en studie där de jämförde implementeringen av EU:s miljöpolitik i Storbritannien och Tyskland med hypotesen att implementeringen påverkas av olika administrativa traditioner (Hill & Hupe, 2002, s. 127). Knill och Lenchow fann dock inget tydligt resultat utan drog slutsatsen att verkligheten är mer komplex och att fler faktorer verkade vara viktiga. Mycket av den tidigare forskningen fokuserar på resultatet av implementeringen, alltså vilka faktorer som avgör om en implementering lyckas eller inte. Det är betydligt svårare att finna forskning kring vilka faktorer som påverkar valet av implementeringsstrategier. Den tidigare forskningen som tas upp i detta stycke behandlar dessutom enbart relationen mellan stat och EU och tar alltså inte hänsyn till flernivåsystemets uppdelning i staterna. I alla dessa studier påpekas den stora variation bland hur implementeringen har gått till och vilka faktorer som är av betydelse.

Det finns alltså mycket tidigare forskning om implementeringen av EU-mål och även kring implementeringen i länder med olika statlig struktur. Ett mer aktuellt exempel är en studie av Liefferink, Wiering och Uitenboogaart (2011) som behandlar EU:s vattendirektiv och fokuserar på hur länderna Danmark, Nederländerna och Frankrike har implementerat direktivet. Ländernas olika institutionella strukturer har haft en betydelse för hur implementeringen har gått till och även ländernas tidigare erfarenheter har spelat in

Liefferink, Wiering och Uitenboogaart (2011). Den stora mängd tidigare forskning som har genomförts om implementeringar av EU:s mål och regler visar på hur komplex frågan är, och i många studier påpekas också att det är så många faktorer som kan tänkas påverka implementeringen och i vilken utsträckning olika länder uträttar planer och genomför åtgärder. Att implementeringen av EU-mål varierar mellan EU:s medlemsländer är alltså känt sedan tidigare. Det finns flera exempel på studier som fokuserat på att försöka förklara denna stora variation i implementeringsprocessen.

Uppsatsens teoretiska utgångspunkter implementering och flernivåstyrning har alltså behandlats mycket tidigare forskning om, men färre studier som behandlar orsaker till hur implementeringen går till i EU:s medlemsländer ur ett flernivåperspektiv. En del forskning har dock funnits, bland annat har Keskitalo och Pettersson (2012) skrivit om implementeringen av EU:s vattendirektiv i Sverige ur ett flernivåperspektiv. Studien behandlar hur direktivet har implementerats på nivåerna EU, nationell och lokal nivå och vad som påverkat implementeringen på de olika nivåerna. Studien kommer fram till att trots det omfattande direktivet är resultatet av implementeringen överraskande svagt vilket återspeglar statens dominerande roll. Keskitalo och Pettersson (2012) resonerar kring att EU:s krav ställs emot de viktiga faktorerna statens normer, aktörer och sätt att arbeta.

Ett annat fall är Charlotta Söderbergs (2011) avhandling om miljöintegrering inom bioenergi i Sverige där hon applicerat ett flernivåperspektiv på integreringen. Studien handlar om strävan att integrera miljöpolitiken i alla beslut, på alla nivåer inom EU. Söderberg (2011) menar att framtida forskning måste ägna mer uppmärksamhet till just denna interaktion. Avhandlingen visar också att den nationella nivån har en fortsatt viktig roll inom politiken, trots att teorier om flernivåstyre inom EU har visat på motsatsen. Den forskning som har funnits är främst i form av fallstudier som innebär studier av implementeringen av exempelvis ett direktiv i ett bestämt land. Majoriteten av forskningen på ämnet behandlar implementeringen av direktiv, och inbegriper inte heller så kallad mjuk makt vid icke-bindande mål. Dock är det känt att implementeringsstrategierna varierar stort inom alla typer av EU-beslut.

1.2 Fallet matsvinn

I ett pressmeddelande skriver Europaparlamentet (2012) att:

Upp till hälften av all ätbar och hälsosam mat slösas bort i hushållen, på snabbköpen, restaurangerna och längs livsmedelskedjan varje år i EU, samtidigt som 79 miljoner EU- medborgare lever under fattighedsgränsen och 16 miljoner är beroende av livsmedelsbistånd från välgörenhetsorganisationer.

Förenta nationernas Food and Agriculture Organization (FAO) driver kampanjen *Save Food*, ett globalt initiativ för matförlust och avfallsminskning. Enligt FAO (2014) ligger det årliga matsvinnet i Europa runt 95-115 kilo per capita. Svinnet sker längs hela livsmedelskedjan, från produktion till konsumtion. I utvecklingsländer tenderar svinnet att vara större i de tidiga stadierna av kedjan, i samband med produktionen, medan det i de industrialiserade är störst matsvinn i de senare stegen i kedjan (distribution, försäljning och slutlig konsumtion) (FAO, 2014). När det idag talas om matsvinn i Europa menas ofta den mat som kastas av försäljare och konsumenter i slutet av livsmedelskedjan och de initiativ som dominerar kampen mot matsvinn är i första hand ofta riktade till individer och hushåll.

Matsvinn har blivit en aktuell och hett omdebatterad fråga och EU har uppmärksammat problematiken på flera vis under de senaste tre åren. Det är ett europeiskt (och globalt) problem som rör alla medlemsstater och maten transporteras dessutom flitigt över Europas gränser då bland annat EU:s fria rörlighet har lett till en omfattande gemensam marknad. År 2012 antog Europaparlamentet en resolution med krav om snabba åtgärder för att halvera matsvinnet i EU till 2020. I juli 2015 gick parlamentet ut med ytterligare en uppmaning till medlemsstaterna att matsvinnet måste minskas. Förutom EU-målet finns inga åtgärdsplaner på europeisk nivå.

EU har förutom resolutioner och rekommendationer även lanserat forskningsprojektet *REFRESH: Resource Efficient Food and Drink for Entire Supply Chain*. I Projektet ingår 26 stycken partners från 12 EU-länder och Kina. De organisationer som deltar i projektet är både forskningsinstitut, universitet, privata företag och organisationer. Syftet är att minska matsvinnet i Europa med 30 procent till år 2025 (Refresh, 2015). Projektet pågår från juli 2015 till juni 2019 och finansieras genom Horisont 2020, EU:s ramprogram för forskning och

innovation. EU har även startat projektet *FUSIONS* (Food Use for Social Innovation by Optimising Waste Prevention Strategies). Projektet startade i augusti 2012 och pågår till och med juli 2016 och omfattar 21 partners från 13 länder (FUSIONS, 2015). Syftet med *FUSIONS* är att skapa en gemensam vision och strategier för att förhindra matsvinnet och på så vis harmonisera arbetet inom EU.

På uppdrag av EU-kommissionen har en forskningsstudie om matsvinn gjorts av Vanham et al. (2015). Syftet med studien är att kartlägga matsvinnet av konsumenterna i EU och studien har genomförts genom att undersöka matsvinnet i de sex länder som bedömdes ha tillförlitliga uppgifter om matsvinn. De utvalda länderna är Storbritannien, Holland, Danmark, Finland, Tyskland och Rumänien. Undersökningarna av de nationella studierna har sedan används för att beräkna matsvinnet i hela EU. Vanham et al. (2015) kommer fram till att 80 procent att matsvinnet är undvikligt och att konsument-matsvinnet för alla medborgare i EU tillsammans ligger på runt 22 miljoner ton varje år. Av de utvalda länderna slängde Storbritannien mest mat i onödan och Rumänien var det land som slänger minst. I studien framkommer att matsvinn aldrig tidigare har bedömts på EU-nivå samt att bristen på nationell statistik har varit det största hindret.

Det är ett faktum att få studier har gjorts om matsvinn och de som forskat om matsvinn är rörande överens om att det är nödvändigt att ta fram gemensamma definitioner på matsvinn och även att det krävs standardiserade metoder för mätning av matsvinn. Laureti, Principato och Secondi (2015) har skrivit om hushållsmatsvinn inom EU-länderna och skriver att de mest industrialiserade länderna, exempelvis Storbritannien och Frankrike, är de mest aktiva när det kommer till att utveckla och implementera initiativ från både EU och nationell nivå som rör minskning av matsvinn. Trots att studien är publicerad i oktober 2015 anses det största problemet vara att det saknas forskning inom området, och då särskilt globalt och på EU-nivå. Det är därför svårt att jämföra resultat från redan existerande studier eller att jämföra matsvinn mellan länder (Laureti, Principato & Secondi, 2015). González Vaqué (2015) fokuserar på EU:s initiativ för att minska matsvinnet i Europa och kommer fram till att lagstiftning på EU-nivå kan vara ett nästa steg att ta, men att det krävs bättre definitioner på matsvinn och mätbar statistik inom EU. Forskarna menar att tydliga definitioner och bättre mätning krävs för att forskningen ska kunna komma vidare och för att EU:s mål ska kunna implementeras och användas på ett användbart sätt i medlemsstaterna.

Matsvinn är ett ökande problem som påverkar både samhällsekonomin och miljö vi lever i. Att minska matsvinnet är viktigt för att konsumtionen ska bli mer effektiv och för att samhällets utveckling ska bli mer hållbar. Att slänga ätbar mat leder till en onödig belastning på vårt ekosystem och utan svinn skulle maten dessutom räcka till flera människor utan ökad miljöpåverkan vid produktionen. Den mat som slängs varje år i Sverige motsvarar ett koldioxidutsläpp på cirka 2 miljoner ton, vilket motsvarar tre procent av de totala utsläppen av växthusgaser (Naturvårdsverket, 2014). Om ingenting görs åt matsvinnet i EU beräknas dessutom svinnet att växa med 40 procent till år 2020, enligt en studie som EU-kommissionen publicerat (Europaparlamentet, 2012). EU har ett starkt konstitutionellt engagemang för hållbar utveckling, som finns beskrivet som prioriterat område i ett flertal EU-fördrag, och att främja god samhällsekonomi och en god miljö är av stort intresse för EU som union.

1.3 Teoretiska utgångspunkter

Flernivåstyre

Flernivåstyre, eller Multi-level governance, kallas den samling av olika former av samverkan och kommunikation som sker över flera nivåer. Bache, George och Bulmer (2011, s. 33) definierar flernivåstyre som ett system för kontinuerlig förhandling vid flera territoriella nivåer, exempelvis överstatliga, nationella, regionala och lokala nivåer. Främst gäller förhandlingen mellan EU, stat, region och kommun, men även samverkan med näringslivet, universitet och frivilligorganisationer ingår i begreppet. Flernivåstyre som teori växte fram från studier av EU:s politik och utvecklades av statsvetarna Liesbet Hooghe och Gary Marks. En tidig definition gjordes av Gary Marks år 1993 (Bache et al., 2011, s. 33). I och med ländernas medlemskap i EU har politiken kommit att innebära ett ökat samarbete över gränserna, mellan både olika länder, aktörer och regioner. Flernivåstyre delas traditionellt upp i två idealtyper. Typ 1 innebär att jurisdiktionerna har ett generellt syfte, att medlemskapet inte skiftar form, att jurisdiktionerna finns på ett begränsat antal nivåer samt att systemet har bred struktur. Typ 2 innebär att jurisdiktioner är uppgiftsspecifika, att medlemskapet är skiftande, att det finns ett obegränsat antal nivåer samt att det omfattas av flexibel design (Bache et al., 2011, s. 35). Typ 1 kan ses som det mer traditionella och hierarkiskt uppbyggda systemet och typ 2 som ett mer flexibelt system som syftar till att lösa ett specifikt problem eller uppdrag. De båda typerna kan även samverka men EU klassas vanligtvis som ett

traditionellt och hierarkiskt uppbyggt system. Hooghe och Marks (2001) menar dock att typ 2 är på framväxt på grund av förändringar som inneburit privatisering, decentralisering och "bottom up"-politik, det vill säga ett nerifrån-och-upp-perspektiv i motsats till att politiken styrs uppifrån, vilket också har minskat betydelsen av staten.

Även om flernivåstyre har utvecklats från, och ofta tillämpas på, studier av EU så är fortfarande teorins förmåga att förklara EU:s utveckling starkt ifrågasatt (Bache & Flinders, 2004, s. 107). Bache och Flinders (2004) skriver också att teorins centrala hypotes är ifrågasatt, alltså hypotesen att det nationella beslutsfattarna i staterna inte sitter på all makt utan i ökad utsträckning måste dela ansvaret med andra aktörer på både högre och lägre nivå. En stor del av debatten och forskningen kring EU har inneburit att försöka testa hypotesens validitet.

I Bache och Flinders bok *Multi-level Governance* (2004) ägnas ett kapitel åt Storbritannien som anses vara ett unikt fall i sammanhanget, det är även det enda kapitlet som specifikt behandlar en nationell stat. I kapitlet värderas flernivåstyre i relation till brittisk politik och flernivåstyre ses som ett perspektiv och förklaring på hur beslutsfattningen i Storbritannien har förändrats. Bache och Flinders (2004, s. 105) skriver att i Storbritannien är staten fortfarande en central aktör i beslutsfattningen men att besluten i växande grad delas av aktörer som är organiserade på olika territoriella nivåer istället för att monopoliseras av den nationella regeringen. Utvecklingen utmanar den traditionella synen på hur en stat fungerar och de decentraliserande processerna har utvecklat en flernivåsyn på makten inom de olika territoriella nivåerna. Parlamentet har utformats för övervakning av en relativt stabil statsstruktur som baseras kring dess institutioner under ledning av en enskild minister. Makten har sedan spridits uppåt, i och med medlemskapet i EU, men även nedåt till riksdelarna Skottland och Wales vilket har minskat bredden av politikområden som parlamentet kan övervaka (Bache & Flinders, 2004, s. 105). Slutsatsen som dras av Bache och Flinders (2004) är dock att den centrala statens makt inte har mist sin betydelse och att staten fortfarande är den primära styrningsnivån.

Implementeringsteori

Implementeringsteorin syftar till att förstå och förklara genomförandet och tillämpningen av politiska beslut. Studier om implementering växte fram i USA på 1970-talet då forskarna tycktes ha funnit ett problem i funktionen mellan policyskapande och utvärdering av resultatet

(Hill, 2007, s. 180). Vanligtvis delas teorin upp i två perspektiv som skiljer på hur politiken genomförs. Perspektiven kallas uppifrån-och-ner (top-down) och nerifrån-och-upp (bottom-up). Det första perspektivet växte fram utifrån grundtanken att det råder en skillnad mellan utformningen av en policy och dess implementering. Pressman och Wildarsky var de forskare som började utveckla uppifrån-och-ner-perspektivet och de menade att "implementering kan inte lyckas eller misslyckas utan ett mål mot vilket det kan bedömmas" (Hill, 2007, s. 183). Få implementeringar kan dock mätas resultatmässigt vilket ledde fram till utformandet av det alternativa perspektivet nerifrån-och-upp. Detta perspektiv har ett mer fritt synsätt på strukturen av implementeringen och är mindre låst till hierarkiskt och strukturellt fasta relationer mellan de olika aktörerna. Hill (2007, s. 193) ser perspektiven som ett sätt att förstå hur implementeringsteorin växt fram men inte som särskilt användbara att applicera på dagens komplicerade system.

För att förstå hur implementeringen fungerar bör man veta hur bestämmanderätten är strukturerad samt hur hierarkierna och dess makt är utformad. Ett centralt problem med implementeringsprocessen är att den administrativa strukturen är betydelsefull (Hill 2007, s. 194). Hill (2007, s. 196) använder Storbritannien som ett extremexempel där ett uppifrån-perspektiv inom politiken varit tydligt till följd av en enhetlig, centraliserad och enpartidominerad stat. Enligt Hill finns det många exempel under 1980- och 1990-talet där de statligt uppsatta målen i Storbritannien varit väldigt tydliga och där implementeringen sedan kunnat mätas på ett ovanligt resultatnriktat vis. Skillnader i det administrativa systemet ses alltså som betydelsefulla för implementeringen i olika länder. Hill (2007, s. 197) skriver också att Sverige har ett komplext och decentraliserat administrativt system vilket skulle kunna leda till att delegerad implementering tas emot mer avspänt.

1.4 Preciserat syfte och forskningsfrågor

Syftet med Uppsatsen är att undersöka hur medlemsstaterna implementerar EU:s matsvinns mål för att sedan ta reda på huruvida valet av implementeringsstrategi varierar mellan länder med olika politiska strukturer. Studien genomförs genom att studera fallet matsvinn som innebär ett EU-mål av vägledande art. Uppsatsen ger bredare förståelse för hur Europa angriper problemet med matsvinn och vad som händer när EU sätter upp breda mål för hela unionen.

En övergripande hypotes är att när medlemsstaterna får icke-bindande rekommendationer från EU så uppmärksammas problemet i stort, men hur länderna agerar rent konkret förväntas främst bero på vilka traditioner och typer av politiska strukturer som dominerar i länderna. Studiens genomförande kommer att innebära att ländernas politiska struktur först studeras och jämförs. Därefter kommer ländernas nationella åtgärdsplaner i fallet matsvinn att analyseras i former av kvalitativ textanalys. Utgångspunkten är 2012, då Europaparlamentet antog resolutionen om att halvera matsvinnet i EU till år 2020.

Utifrån syftet avser uppsatsen besvara de preciserade frågeställningarna:

- Hur har EU-länderna implementerat EU:s mål kring matsvinn?
- Skiljer sig implementeringsstrategierna mellan länder med olika politisk struktur?
 - Hur skiljer sig i så fall strategierna?

2. Metod

I metodkapitlet kommer först de centrala valen av länder och studerat fall att diskuteras. Slutligen presenteras en redogörelse för valet att genomföra en kvalitativ litteraturstudie, inklusive en presentation av analysredskapet samt en diskussion om textanalys som forskningsmetod.

2.1 Val av länder

För att uppfylla studiens syfte behöver EU-ländernas politiska struktur och strategier i fallet matsvinn att studeras. För att studien ska vara tid- och resursmässigt möjlig att genomföra har tre olika EU-länder valts ut utifrån deras egenskaper i form av statlig struktur. De utvalda länderna är Sverige, Frankrike och Storbritannien. Länderna är i första hand utvalda för att de är mycket olika i sin politiska struktur, men även för att de alla har legat i framkant när det kommer till att uppmärksamma problematiken med matsvinnet. För att ta reda på vilken betydelse politisk struktur har i det valda fallet krävs en jämförelse av länder där olika typer av styre och politisk struktur dominerar. Urvalet är alltså grundat på en så stor variation som möjligt i den oberoende variabeln, politisk struktur. I boken *Utländska politiska system* (Lindahl, 2009) beskrivs tio stycken olika politiska system som är särskilt betydelsefulla i världen. Frankrike och Storbritannien är två av totalt tre europeiska länder som behandlas och de anses även vara särskilt intressanta ur en nordisk synvinkel. Boken redogör vidare för vad som är relevant att studera för att förstå ett politiskt system och vilka aspekter som är viktiga att ta ställning till. Tre olika funktioner återfinns inom alla politiska system, den lagstiftande, den verkställande och den dömande makten (Lindahl, 2009, s. 23). I uppsatsen är det huvudsakligen maktdelningen som är utgångspunkten, alltså hur makten är fördelad. Maktdelningen kan vara både horisontell, alltså fördelad mellan de tre ovan nämnda funktionerna, men också vertikal då beslut kan fattas på fler nivåer än den nationella (Lindahl, 2009, s. 24). I och med EU-samarbetet har den vertikala maktdelningen ökat i utsträckning och det rådande flernivåstyret innebär att de nationella politiska systemen har kommit att flätas ihop med EU:s egna system.

Sverige

Sverige är en parlamentarisk konstitutionell monarki och medlem i EU sedan 1995. Sverige är en starkt decentraliserad stat, där den vertikala maktdelningen har inneburit en separation av riksdag, landsting och kommun. Det svenska systemet består rent konstitutionellt enbart av två system, staten och kommunerna, där mellannivåerna är sidoordnade (Norén Bretzer, 2014, s. 19). Sedan 1980 har en ökad decentralisering mot regional och kommunal nivå ägt rum vilket också har lett till stora variationer mellan landets delar (Norén Bretzer, 2014, s. 285). Sverige är en enhetsstat med en stark lägre nivå där det kommunala självstyret är mycket starkt och regleras i grundlag. Även landstingen har en långtgående självständighet men den är ändå mycket svagare än kommunernas (Norén Bretzer, 2014, s. 73). I boken *Sveriges politiska system* utgår Ylva Norén Bretzer (2014, s. 20) dessutom ifrån att Sverige är ett flernivåsystem men betonar att tidigare forskning ofta har analyserat både svensk och internationella system utan att ta hänsyn till flernivåperspektivet, vilket är problematiskt.

Sveriges regering har hjälp av regeringskansliet (som består av statsrådsberedningen, departementen och förvaltningsavdelningen) och cirka 340 statliga myndigheter (Regeringen, 2015). Under departementen finns centrala myndigheter och regionala länsstyrelser. Ministerstyre är förbjudet och regeringen kan alltså inte styra över hur en myndighet beslutar eller tillämpar en lag (Regeringen, 2015). Myndigheterna har alltså stor självständighet och spelar den viktigaste rollen för genomförandet av regeringens politik. Sverige har också en särskilt stor offentlig förvaltning och en starkt decentraliserad förvaltning. Andelen av arbetskraften som är anställd i offentlig sektor låg på över 25 procent i Sverige år 2011, jämfört med drygt 20 procent i Frankrike och strax över 15 procent i Storbritannien. (Statskontoret, 2014). 80 procent av de offentligt anställda i Sverige arbetar dessutom på lokal nivå. Sverige är ett av de länder med lägst andel statligt anställda, där endast 18 procent arbetar statligt, att jämföra med 45 procent i Frankrike (Statskontoret, 2014). I Europa har endast tre länder en lägre andel statligt anställda än Sverige, dessa länder är Belgien, Tyskland och Schweiz.

Frankrike

Frankrike eller Republiken Frankrike, är en semipresidentiell republik, vilket innebär att presidenten har verkställande makt men att den delas tillsammans med premiärministern och övriga regeringen. Landet har varit med i EU sedan dess grundande i och med att de var

initiativtagare till bildandet av kol-och stålgemenskapen 1951 som sedan kom att utvecklas till EU. När EU införde euron 1999 blev den direkt officiell valuta i Frankrike.

Frankrike är traditionellt en starkt centraliserad stat och det lokala självstyret är mycket svagt (Lindahl, 2009, s. 113). Ett flertal reformer sedan 1981 har dock stärkt det lokala självstyret men reformerna har inte förändrat systemets huvuddrag. Frankrike är uppdelat i de statliga förvaltningsområdena regioner, departement, arrondissement och kanton. Regionerna och departementen leds av en prefekt som är utsedd av regeringen och områdena utgör även kommuner med direktvalda fullmäktige. Frankrike har sedan 1820 tillämpat en gammal kyrklig territoriell indelning i kommuner och enligt Lindahl (2009, s. 11) är en reformerad kommunindelning fortfarande inte alls aktuell. Frankrikes 36 000 kommuner har alla precis samma organisation, oavsett befolkningsmängd och läge, med undantag av tre kommuner (Paris, Marseille och Lyon). Frankrikes president sitter på avsevärd makt och utser själv både premiärminister och övrig regering (Lindahl, 2009, s. 90).

Storbritannien

Storbritannien eller Förenade konungariket, är en parlamentarisk demokrati och konstitutionell monarki samt medlem i EU sedan 1973. Staten består av de fyra riksdelarna England, Skottland, Wales och Nordirland med tre decentraliserade nationella förvaltningar som ligger i de olika riksdelarnas huvudstäder. Parlamentet är suveränt och kan exempelvis direkt lagstifta i vilken fråga som helst. Regeringen har en stark ställning och ett så kallat minsterstyre råder, det vill säga att varje minister har det yttersta ansvaret för det egna verksamhetsområdet (Lindahl, 2009, s. 45).

Det regionala självstyret är av varierad grad och rätten till självstyre saknar konstitutionellt skydd. Regeringen kan också när som helst dra tillbaka det regionala självstyret. Även Storbritannien är en enhetsstat men har alltså en svag lägre nivå i jämförelse med exempelvis Sverige. Den regionala nivån är däremot betydligt starkare än den närmast obetydliga kommunnivån. Statens struktur är även intressant att studera ur ett flernivåperspektiv, en syn som delas av Bache och Flinders (2004, s. 93) och som redogörs för i kapitlet om uppsatsens teoretiska utgångspunkter (se sida 9). Storbritannien är också ett intressant fall inom implementeringsteorin där myndigheterna har varit mycket resultatnriktade (se sida 10).

2.2 Val av fall

Fallet matsvinn har valts eftersom det framförallt är ett mycket aktuellt och samhällsmässigt relevant problem. Det ligger i samhällets intresse att bekämpa matsvinnet för att främja en resurseffektiv och hållbar utveckling. Matsvinn är även ett globalt problem som rör alla länder i Europa. Det finns dessutom mycket lite forskning på området och de studier som har gjorts visar på hur omfattande problemet är och hur brådskande det är att ta tag i problemet.

Valet är också grundat på det faktum att förutom EU-mål och uppmaningar finns inga åtgärdsplaner på europeisk nivå, det är alltså upp till medlemsstaterna att besluta om hur implementeringen ska gå till, vilket är viktigt när jag studerar hur staterna självständigt väljer att agera. Matsvinn kan också ses som en flernivåfråga, då matsvinnet sker och handskas av flera nivåer och där politiken för att minska svinnet också pågår över ett flertal nivåer. I och med att det är ett så pass färskt område så är de flesta initiativ pågående, vilket gör att det är svårt att studera faktiska resultat av den förda politiken. Däremot fungerar fallet bra i denna studie då fokus ligger på att undersöka hur mål har implementerats och huruvida länder med olika struktur har agerat olika. Det är här särskilt intressant vilka första steg staterna tar efter EU:s uppsatta mål, till skillnad från att studera ett långtgående fall där staterna har kommit att påverka varandra och mer information i hur åtgärder bör se ut har spridits.

Definition av matsvinn

Fenomenet matsvinn har ingen universal definition och framförallt saknas det definitioner på EU-nivå. Matsvinn brukar dock definieras som ätbara delar av djur eller växter som odlas eller föds upp för att konsumeras som livsmedel, men som slutligen inte konsumeras alls. Det är också den här definitionen som brukas i studien när ordet matsvinn används. Ofta delas matsvinn upp i undvikligt och oundvikligt svin, där det oundvikliga svinnet innebär delar av mat som aldrig varit tänkta att äta, exempelvis skal och skinn. Det undvikliga svinnet är den mat som skulle anses som ätbar av majoriteten av befolkningen, men som ändå kastas. Naturvårdsverket (2014) skriver att vi i Sverige definierar matsvinnet som det som vi kan undvika att slänga men påpekar även att det av praktiska skäl ibland ingår oätliga delar i mätningarna av matsvinn. I den här uppsatsen är det alltså det undvikliga matsvinnet som behandlas, även om det i sig alltså inte alltid är en tydligt definierad kategori. Studien fokuserar på initiativ kopplade till den senare delen av livsmedelskedjan, alltså distribution,

försäljning och konsumtion. Som tidigare nämnt är det inom den senare delen av kedjan som den största delen av matsvinnet äger rum i Europa.

Begreppet matsvinn används på något olika vis inom studiens utvalda medlemsstater. I Frankrike används begreppet “gaspillage alimentaire” som ordagrant betyder livsmedelsslöseri. Begreppet syftar på det undvikliga svinnet och används precis som det svenska språkets ord matsvinn. I det franska språket skiljer man även på begreppen matsvinn och matavfall, precis som vi gör i Sverige. I Storbritannien används däremot enbart begreppet “food waste” som kan syfta på både det generella matavfallet och matsvinnet. I Storbritanniens strategier och planer görs därför ofta distinktionen mellan undvikligt och oundvikligt svinn (avoidable eller unavoidable food waste). I de nationella strategierna i Storbritannien behandlas ofta både matsvinnet och matavfallet inom samma planer och åtgärder riktas ofta till att minska både det undvikliga och det oundvikliga svinnet. I Sverige och Frankrike handlar kampen mot matsvinnet om det undvikliga svinnet och åtgärder riktas därför specifikt mot detta. Matavfall ligger dock nära matsvinnet och vissa strategier syftar till att minska båda typerna just därför att det inte går att skilja fullt ut på de olika begreppen och vad de innefattar.

2.3 Textanalys

Uppsatsens konkreta forskningsfrågor, hur mål har implementerats samt om valet av implementeringsstrategier varierar bland länder med olika politisk struktur, kommer att besvaras genom kvalitativ metod i en dokumentanalys. Valet att genomföra en dokumentanalys föll sig naturligt då det främsta och mest lättillgängliga sättet att få svar på uppställda frågor är att studera litteratur om politiska system samt att undersöka implementeringsstrategierna genom att studera medlemsstaternas skriftliga dokument i form av politiska strategier och planer.

Den kvalitativa metoden tillför generellt sett ny typ av kunskap, istället för kvantitativ metod som tillför ny mängd av kunskap (Dahlgren & Florén, 1996, s. 285). Kvalitativ textanalys innebär att studera innehållet utifrån att noga läsa textens delar, helhet och dess kontext

(Esaïasson et al. 2012, s. 210). Tolkningsnivån i denna textanalys kommer att vara låg vilket innebär jag kommer håller mig nära texten utan att göra fria tolkningar.

Kvalitativ textanalys brukar delas upp i två metoder med syfte att systematisera eller kritiskt granska texterna (Esaïasson et al., 2012, s. 211). De systematiserande metoderna innebär att informationen exempelvis ordnas logiskt eller att innehållet klassificeras på ett systematiskt vis i form av idealtyper eller kategorier. De metoder som kritiskt granskar texten innebär ett bredare förhållningssätt där frågor som rör moral och normer är viktiga (Bergström & Boréus, 2012, s. 24). I Uppsatsen är det systematiserande metoder som dominerar, då studerade politiska system jämförs och ordnas logiskt och där sedan implementeringar i olika medlemsstater klassificeras systematiskt och analyseras på ett sätt som tillåter jämförelser. Syftet med dessa metoder är att logiskt ordna innehållet i överblickbara kategorier. I alla vetenskapliga undersökningar är det också viktigt att klargöra vad som ska studeras mer ingående. Innan det utvalda materialet går igenom är det alltså viktigt att veta vad man letar efter. För alla typer av textanalyser innebär tillvägagångssättet att läsningen sker aktivt och att frågor ställs till texten för att sedan se om frågorna kan besvaras med textens innehåll (Esaïasson et al. 2012, s. 210). I systematiserande analyser är frågorna tydligare än i kritiskt granskande studier. Det krävs även att man funderar kring hur man förhåller sig till de tänkbara svaren. Uppsatsen utgår från ett mer förhandsdefinierat förhållningssätt där frågorna är ställda på ett sätt som utgår från mer eller mindre bestämda typer av svar på frågorna. Motsatsen brukar kallas ett öppet förhållningsätt vilket innebär att svaren är mer styrda efter vad man senare hittar i texterna. Analysredskapet för den här analysen är utformad utifrån centrala teman och frågor. När medlemsstaternas nationella politik i matsvinnfrågan studeras kommer följande tre teman och frågor att styra analysen:

Nivåer – På vilka nivåer sker (och riktas) implementeringen?

Aktörer – Vilka är de centrala aktörerna?

Styrmedel – Vilka typer av strategier och styrmedel tillämpas?

Med nivåer menas de nivåer som har varit centrala i implementeringen (nationell, regional och lokal nivå), aktörer är de aktiva beslutsfattarna (exempelvis regering, myndighet och kommun) och styrmedel innebär vilka typer av strategier och instrument som har använts i staterna för att angripa problemet med matsvinn. Politiska styrmedel delas vanligtvis in i fyra

grupper: administrativa styrmedel, ekonomiska styrmedel, information samt forskning (Naturvårdsverket, 2015).

Tabell 2.1 Exempel på styrmedel

Administrativa	Ekonomiska	Information	Forskning
Lagstiftning	Skatter	Upplysning	Forskning
Normer	Skatteavdrag	Miljömärkning	Utveckling
Gränsvärden	Avgifter	Rådgivning	Demonstration
Långsiktiga avtal	Bidrag	Utbildning	Teknik- och systemutvärdering
Miljöklassning	Subventioner	Opinionsbildning	
Regelgivning	Pant		
Teknikkrav	Handel med utsläppsrätter		
Prövning	Handel med certifikat		
Tillsyn	Miljöersättningar		
Målstyrning			

(Naturvårdsverket 2015)

Analysprocessen är främst deduktiv vilket innebär att logiska hypoteser sätts upp utifrån en given teori eller modell. I studien används deduktiv metod i och med att studien i stort utgår från den generella hypotesen att ländernas politiska system påverkar hur de implementerar EU-mål. Processen kan även ses som deduktiv eftersom ett tydligt analysredskap formuleras och att tolkningsnivån därav är låg. Delar av uppsatsen innebär beskrivande moment och för att en beskrivande studie ska ha ett vetenskapligt värde krävs att den tillför något nytt och att forskaren drar egna slutsatser. ”Att beskriva är inte att ”referera” men att ”inferera”” skriver Beckman (2005, s. 49) i en metodbok om studiet av politiska texter. Det är alltså viktigt att komma ihåg att materialet inte bara ska återges utan att syftet är att dra slutsatser utifrån det studerade materialet.

Ett problem men uppsatsen analysredskap är just det faktum att metoden bygger på ett mer förhandsdefinierat förhållningssätt och tydligt uppsatta teman. Detta gör att fokus ligger på att söka konkreta svar på vilken nivå, aktör och styrmedel som dominerar. Verkligheten är mer komplicerad och implementeringsstrategierna har inte en bestämd form. Det kan vara svårt att avgöra vilken nivå som exempelvis dominerar eftersom strategierna omfattar många olika delar som riktas åt olika håll. I vissa fall har staten utformat åtgärder som är direkt riktade till landets kommuner. I andra fall är det kommunerna som har större frihet att själva utforma

åtgärder. I detta exempel kan det vara svårt att avgöra om staten dominerar (eftersom de utformar planen) eller om den lokala nivån dominerar (eftersom åtgärden är riktad mot kommunen).

Material och källkritik

När det kommer till material så behandlas i första hand EU:s officiella dokument och sedan medlemsstaternas nationella planer. Analysen utgår ifrån ett huvuddokument från varje medlemsland. Alla de utvalda dokumenten innehåller en överblick av hur problemet med matsvinn ser ut i det egna landet, vad som hittills har gjorts på regeringens uppdrag och vilka framtida behov och nationella strategier som upplyfts. Utgångspunkten i alla dokumenten är 2013, alltså året efter Europaparlamentets resolution om att halvera matsvinnet i EU till år 2020. Eftersom studien innebär jämförande av tre länder är det också viktigt att sträva efter att samla in likvärdigt material från de olika länderna så att jämförelsen inte blir snedvriden på grund av datainsamlingen.

I Sverige är det utvalda dokumentet Livsmedelsverkets delrapport inom regeringsuppdraget för minskat matsvinn som presenterades i mars 2014 som ett krav från regeringen innan hela uppdraget ska slutredovisas år 2016. Delrapporten syftar till att kartlägga uppdraget och vad som hittills har gjorts samt beskriva uppföljning och planer för det fortsatta arbetet. Rapporten riktar sig mot regeringen även om den även hänvisas till för upplysning av allmänheten.

I Frankrike studeras regeringens officiella färdplan för ett minskat matsvinn som är publicerad på regerings hemsida och uppdaterad i december 2015. Färdplanen är ett omfattande material men syftar till att informera medborgarna om vad Frankrike gör i frågan. Regeringen står som avsändare och planen uppdateras dessutom löpande med den information som anses vara viktigast. Planen har många underrubriker så det krävs att man orienterar sig vidare inom materialet för att få en helhetsbild i frågan och åtgärderna.

I fallet Storbritannien är utgångspunkten rapporten *Food Waste* som publicerades av parlamentet i september 2015. Denna rapport är skriven på uppdrag av regeringen och som ett omfattande *Briefing Paper* för användning av regeringen i det pågående arbetet. Planen innehåller både en kartläggning av problemet med matsvinn i Storbritannien samt en genomgång av statens strategier och genomförda åtgärder. Även framtida planer för det fortsatta arbetet bearbetas samt regeringens position i frågan.

Det var enkelt att hitta nationella dokument från alla staterna men samtidigt är det svårt att finna helt jämförbara dokument. De olika dokument som har använts skiljer sig både i innehåll, avsändare samt mottagare. Frankrikes dokument är publicerat direkt av regeringen, Sveriges dokument av myndigheter och Storbritanniens rapport är skriven av forskare på uppdrag av parlamentet. Vad som finns dokumenterat i form av åtgärder och planer kan också tänkas variera mellan staterna. Fördelarna med att studera det valda materialet är att alla dokument är officiella inom den nationella nivån. Det är länderna själva som författat planerna och därför är det både relevant och intressant att studera vilka olika områden och strategier som prioriteras bland staterna. Det kan ses som problematiskt att Frankrikes dokument är riktat till allmänheten då det är möjligt att inte alla strategier och åtgärder beskrivs. Det är även möjligt att den Franska planen då fokuserar på enbart de områden eller åtgärder som bedöms intressanta för medborgarna. Samtidigt finns utförliga listor på alla åtgärder som genomförts så det bör omfatta hela bilden. De olika strategier och åtgärder som nämns i ländernas olika planer är också beskriva på olika vis. Vissa åtgärder nämns kort och vissa strategier förklaras mycket utförligt över flera sidor. Det kan bedömas som svårt att avgöra relevansen av de olika strategierna samt om beskrivningarna påverkas av avsändarnas tolkning av hur viktig vissa delar är. Det största problemet med materialet är det faktum att studien bygger på en jämförelse av tre olika nationella planer med olika avsändare och uppbyggnad.

Valet att studera medlemsstaternas officiella och nationella planer görs i enighet med syftet men det är samtidigt också ett sätt att avgränsa studien. Enbart de officiella dokumenten kommer att behandlas och initiativ som inte är kopplade till de nationella strategierna kommer alltså inte att undersökas närmare. Inte heller allmänhetens vilja och drivkraft i länderna kommer att studeras.

När det kommer till övrigt material och källor har i första hand litteratur som är avsedd för statsvetenskapliga studier använts. De böcker om politisk struktur som använts är skrivna som kurslitteratur för universitetet och upplagda på ett sätt som tillåter jämförelser mellan olika stater. Även litteraturen om implementeringar och flernivåstyre är utvalda eftersom de riktar sig mot just statsvetenskapliga studier.

Det är viktigt att diskutera källkritiken för att värdera det material som används. Källkritik svarar även på om källan är användbar för en specifik studie. Förutom äkthet är de klassiska källkritiska kriterierna oberoende, tendens och närhet viktiga att utgå ifrån i handslandet med alla typer av källor, men framförallt berättande källor (Dahlgren & Florén, 1996, s. 191). I första hand kommer officiella rapporter från EU:s institutioner och nationella planer att användas vilket inte för med sig några överhängande källkritiska problem när det gäller äkthet. Förutom problemen med av utvalda dokumenten är också viktigt att vara medveten om att matsvinn kan ses som en ideologisk fråga och att flera av de studerade centrala aktörerna styrs av ett egenintresse. När matsvinn behandlas finns en risk att jämförelsen blir snedvriden eftersom det saknas standardmått, pålitlig statistik eller tydligt mätbara definitioner. Samtidigt är uppsatsens syfte inte knutet till resultatet av politiken eller statistikjämförelser vilket minskar risken för betydande resultatproblem.

3. Resultat

Resultatkapitlet är först uppdelat i två delar utifrån uppsatsens preciserade syfte och delarna är döpta efter de konkreta forskningsfrågorna. Därefter följer en sammanfattande analys av svaren på frågorna.

3.1 Hur har EU-länderna implementerat EU:s mål kring matsvinn?

EU:s medlemsstater har uppmanats att minska matsvinnet men de har getts fria händer när det handlar om tillvägagångssätt vilket har lett till att länderna måste förlita sig på egna mätningar och definitioner av matsvinn som hittills varit bristfälliga i många länder. Det är också upp till medlemsstaterna hur de ska angripa problemet och vilka strategier de ska använda sig av för att nå upp till EU:s mål om ett halverat matsvinn till år 2020. I EU:s forskningsprojekt *Refresh* deltar Storbritannien med sex stycken initiativ, vilket är flest av alla länder, och merparten av kommer från privata företag (Refresh, 2015). Sverige deltar i *Refresh* genom två forskningsinstitut och Frankrike har en organisation med i projektet. Inom EU projektet *FUSIONS* finns tre partners från Storbritannien, två från Sverige och två från Frankrike (FUSIONS, 2015). Storbritannien har med ett forskningsinstitut och två organisationen (bland annat WRAP), Sverige har två forskningsinstitut och Frankrike har ett forskningsinstitut och en organisation med i projektet.

Sverige

I Sverige slängs cirka 1,2 miljoner ton matavfall varje år vilket motsvarar cirka 81 kilo per person och år (Naturvårdsverket, 2015). Hushållen står för den största delen, omkring 77 000 ton avfall.

I Sveriges lades ett regeringsuppdrag fram om minskat matsvinn år 2013. Det är myndigheterna Livsmedelsverket, Naturvårdsverket och Jordbruksverket som har fått uppdraget och tidsramen är 2013 till 2015 (Livsmedelsverket, 2014a). Regeringuppdraget

nämner EU:s mål om halverat matsvinn till år 2020 och det nationella uppdraget ska slutredovisas den 31 mars 2016. Utöver slutredovisning ska en delrapport ha lämnats in till regeringskansliet i mars 2014. I uppdraget ingår att analysera hinder och möjligheter för minskat matsvinn, att genomföra informationsinsatser samt att verka för ökad samverkan mellan olika aktörer. Uppdraget genomförs i projektform och det som hittills har gjorts är främst kartläggningar av matsvinnet och möjliga åtgärder.

Livsmedelsverket, Naturvårdsverket och Jordbruksverket har tillsammans genomfört tolv studier och resultaten av studierna förväntas ligga till grund för att kunna sprida information om hur matsvinnet ska kunna minska (Livsmedelsverket, 2014b). Naturvårdsverket har genomfört tre studier, varav två studier kartlägger möjliga åtgärder i livsmedelsindustrin och i butiker. Naturvårdsverkets tredje studie undersöker vilken effekt sänkt temperatur i kylkedjan skulle få på matsvinnet. Livsmedelsverket har genomfört två studier, en konsumentundersökning om attityder till matsvinn och en studie kring vad som slängs till följd av utgången hållbarhetsdatum. Jordbruksverket har således genomfört fyra studier, två om handelsnormernas inverkan på matsvinnet samt två studier om svinnet inom primärproduktionen.

De konkreta aktiviteter och projekt som har genomförts sedan 2013 är alla så kallade kommunikationsaktiviteter. Två omfattande faktamaterial är publicerade inom uppdraget. Det första heter *Minska matsvinnet i kommunen* och publicerades av Livsmedelsverket 2013 och innehåller konkreta förslag på hur kommunerna kan arbeta med frågan (Livsmedelsverket, 2013). Det andra, *Låt matavfall bli smart avfall*, publicerades av jordbruksverket 2014 och togs fram för att sprida information om några av projekten som ingår i regeringssatsningen (Jordbruksverket, 2013). Även denna skrift har tagits fram med kommunerna som målgrupp. Det har även publicerats en fler informationsblad på myndigheternas hemsidor. De allra flesta aktiviteterna är riktade till Sveriges kommuner och syftar till att upplysa genom informationsmaterial och faktaskrifter. Även en annonseringskampanj riktad till konsumenter har gått ut under 2013 och riktar sig mot unga vuxna mellan 20 och 30 år. Informationen har spridits med digital annonsering via facebook och google. De berörda myndigheterna har också deltagit på flera mässor och aktivitetsdagar, exempelvis under *Europa minskar avfallet-veckan* 2013 och *Kvalitetsmässan* där de haft montrar under temat minska matsvinnet.

Samverkan mellan olika aktörer har framförallt skett genom *Samverkansgruppen för Minskat Matavfall* (SaMMA), ett nätverk där både myndigheter, forskare, organisationer och aktörer inom livsmedelskedjan samverkar (Livsmedelsverket, 2014b). Inom SaMMA har flera möten genomförts för att sprida och dela kunskap och goda exempel mellan de olika aktörerna. Utöver SaMMA-nätverket har flera andra samarbeten startats. Sverige har deltagit i EU-projektet *FUSIONS* för dialog och utbyte av erfarenheter med andra EU-länder. 2013 startades även ett nordiskt matsvinnsprojekt som fokuserar på definitioner och mätmetoder, datummärkning samt matbanker som förmedlar överbliven mat till behövande.

I regeringsuppdragets delrapport (Livsmedelsverket, 2014b) beskrivs också planerna för framtiden, och inom projektet kommer fortsatt fokus i första hand ligga på konsumentinformation i form av ytterligare kommunikationsaktiviteter. De undersökningar som gjorts visar på ett behov att skapa en bättre medvetenhet bland konsumenter i hur mycket mat vi slänger. Det finns också ett uttalat intresse för att fortsätta samarbeta med de nordiska länderna i nya projekt, samt att fortsätta arbetet i SaMMA-nätverket och medverkan i EU-projektet *FUSIONS*. Det planeras även att undersöka förutsättningarna för en överenskommelse med livsmedelsbranschen med åtaganden från viktiga aktörer inom branschen. Naturvårdsverket har även föreslagit ett etappmål som innebär att matavfallet ska minska med 20 procent till år 2020, jämför med år 2010.

Frankrike

I Frankrike beräknas matavfallet uppgå till 10 miljoner ton per år, varav 6,5 miljoner ton slängs av hushållen (Le Gouvernement de la République Française, 2015). Ungefär 1,2 miljoner ton verkar slängas i onödan vilket motsvarar ett undvikligt svinn på 20 kilo per person och år.

Frankrikes regering bildade i juli 2013 en nationell pakt för anti-matsvinn (Le Gouvernement de la République Française, 2015). Pakten ska innefatta alla inblandade aktörer på olika nivåer och ett nationellt mål sattes upp om att halvera matsvinnet i Frankrike till år 2025. Pakten är också ett första steg inom ett omfattande nationellt program för en ny livsmedelspolitik i Frankrike, ett projekt som drivs av Frankrikes jordbruksminister Stéphane le Foll (Le Gouvernement de la République Française, 2015). I oktober 2014 presenterades fyra prioriterade områden som ska styra arbetet mot den nya politiken. De fyra prioriterade områdena är: social rättvisa (allmän tillgång till tillräcklig och säker mat), utbildning av unga

(för ett ansvarfullt beteende och bättre kunskap om livsmedel), lokal förankring (att värdesätta hållbar kvalitet och ursprung av livsmedel) samt slutligen kampen mot matsvinnet. Strävan efter ett hållbart samhälle genomsyrar alla områden och vikten av att alla nivåer och aktörer måste samverka nämns ett flertal gånger.

I april 2015 publicerades en rapport av Guillaume Garot om matsvinnet i Frankrike som genomfördes på uppdrag av Frankrikes premiärminister. Det är ministeriet för jordbruk, jordbruksnäring och skog som driver det konkreta arbetet med livsmedelspolitiken men flera andra ministerier är också inblandade, exempelvis utbildningsministeriet, justitieministeriet samt ministeriet för hälsa och sociala frågor. Ministerierna är delaktiga i genomförandet av den nya politiken men det är den nationella regeringen som står bakom utformningen av planen.

Inom anti-matsvinnspakten har regeringen fastslagit elva åtgärder och i december 2015 vidtogs de första lagstiftningsåtgärderna som innebär böter för matbutiker som slänger osåld, ätbar mat (Le Gouvernement de la République Française, 2015). Maten ska istället skänkas till välgörande ändamål och lagen gäller för butiker större än 400 kvadratmeter. Butikerna har till och med den första juli 2016 på sig att själva upprätta avtal med välgörenhetsorganisationer som kan ta emot den överblivna maten. Det blir också förbjudet att förstöra osåld mat eller att avsiktligt göra den oätbar. Vid brott mot lagen riskerar butikerna böter. I samband med lagstiftningen beslutades också att kampen mot matsvinnet ska skrivas in i den nationella läroplanen för att sprida information till barn om ett hållbart samhälle. Kampen mot matsvinnet ska finnas med i läroplanen från och med höstterminen 2015 (Le Gouvernement de la République Française, 2015). De övriga fastslagna åtgärderna innebär olika typer av avtal med branscher eller direkt med företag.

Två exempel på dessa avtal är det första avtalet med bageriförbundet från år 2014 och det senaste avtalet med hela restaurangbranschen. I februari 2014 signerades ett avtal mellan regeringen och det nationella förbundet för bageri och konditori. I och med avtalet gör bagerierna sig skyldiga att minska saltinnehållet i deras produkter så att minst 80 procent av produktionen respekterar den högsta gränsen på 18 gram salt per kilo mjöl, som förespråkas av den franska myndigheten för livsmedelssäkerhet (ANSES). I avtalet ingick även åtaganden att öka medvetenheten om de utmaningar som en hållbar utveckling och kampen mot matavfall innebär. Frankrike har över 32 000 bagerier och mer än 12 miljoner kunder

dagligen, så effekten av ett sådant avtal bedöms som mycket viktigt. I november 2015 presenterades ett förslag på en ny överenskommelse inom restaurangbranschen. Ett slags kollektivavtal ska tas fram för att förbättra livsmedelsförsörjningen och öka hållbarheten. Den franska regeringen kommer att stödja industrin så att dessa nya avtal kommer att genomföras. Avtalet kommer att bygga på fyra huvudområden: produktansvar (kvalitet, lokalproducerat, säsongsbetonat), socialt ansvar (hälsa, utbildning), miljörespekt (resurshushållning, avfallshantering) och ekonomiskt ansvar (sysselsättning, regionala produkter).

Kampen mot matsvinnet har också skrivits in i projektet för den nya energiomställningen för en grön tillväxt. I praktiken innebär det två åtgärder för matsvinnet. Första åtgärden innebär att restauranger som förvaltas av staten, lokala myndigheter eller offentliga företag ska upprätta en plan för bekämpning av matsvinnet. Den andra åtgärden innebär att till år 2025 ska alla hushåll ha möjlighet att hantera matavfall, antingen genom hemkompostering eller genom insamling.

Storbritannien

Storbritannien beräknas producera 15 miljoner ton matavfall varje år och hushållen står för nästan hälften av avfallet (Downing, Priestley & Carr, 2015). Inom EU är Storbritannien det land med slänger mest mat i onödan, när det kommer till hushållsmatsvinn per capita (Vanham et al., 2015).

År 2000 såg regeringen till att skapa WRAP (Waste resources action plan) som är en registrerad välgörenhetsorganisation som drivs som ett företag. De allra flesta av Storbritanniens initiativ för att förebygga och minska matsvinnet leds främst av WRAP i samverkan med matproducenter och återförsäljare (Downing, Priestley & Carr, 2015). Ett av de största initiativen från WRAP är *the Courtauld Commitment*, som är en frivillig överenskommelse för återförsäljare, tillverkare och leverantörer för att reducera avfall inom dagligvaruhandeln och 92 procent av målgruppen har signerat avtalet. Överenskommelsen finansieras av regeringen, leds av WRAP och är nu inne på sin tredje fas (Downing, Priestley & Carr, 2015). Den första och andra fasen fokuserade på tekniklösningar för att förebygga mat- och förpackningsavfall, främst inom primärproduktionen. Fas tre startade år 2013 och fokuserar på att minska matsvinnet inom hushållet och i livsmedelskedjan, detta främst med teknikinnovationer och förpackningsdesign.

I december 2013 publicerade regeringen planen *Waste prevention programme for England* som är utförd av departementet för miljö, mat och landsbygdsfrågor (DEFRA) (Downing, Priestley & Carr, 2015). Programmet syftar till att uppmuntra företag och konsumenter att aktivt arbeta för att förebygga avfall inom deras företagsmodeller och beteenden. I planen beskrivs att kampen mot matsvinnet är en viktig del i arbetet för att nå Storbritanniens övergripande mål om en "Zero Waste Economy" där resurser återanvänds och återvinns, ett mål som regeringen satte upp 2011.

2014 publicerades rapporten *Feeding Britain* som fokuserar på hur man bättre kan nyttja den mat som slängs i relation till att många individer inte har tillräckligt med mat på bordet. I rapportens dras slutsatsen att Storbritannien behöver bättre nationella nätverk för distribuering av mat och för att skapa bättre kontakter mellan resurser och behov, exempelvis genom matbanker och samarbeten mellan frivilligorganisationer och livsmedelsindustrin.

Riksdelen Skottland, Wales och Nordirland har enligt rapporten liknande avfallsstrategier. Riksdelen har liknande tema i sina planer men skiljer sig åt när det kommer till specifika mål och tillvägagångssätt (Downing, Priestley & Carr, 2015). Strategierna fokuserar i stort på lokala myndigheters roll i uppsamlingen av matavfall.

I Skottland producerade hushållen 570 000 ton matavfall under 2011, varav mer än två tredjedelar var undvikligt matsvinn (Downing, Priestley & Carr, 2015). Skottlands *The waste regulations* trädde i kraft i januari 2014 vilket gjorde det obligatoriskt för matföretag att sortera ut matavfall för insamling om de producerar mer än 50 kilo per vecka. Lokala myndigheter måste även till år 2016 förse alla städer eller större orter med sorteringsmöjligheter för just matavfall. Kommuner och lokala myndigheter har fått ekonomiskt stöd för att kunna utveckla insamling av avfallet. Dessa regleringar är en del av Skottlands *Zero Waste Plan*.

I Wales har regeringen satt upp planen *Towards Zero Waste* där matsvinn erkänns som ett prioriterat område och det har satts upp återvinningsmål för den kommunala insamlingen av matsvinn. Målet styrs av att maximalt fem procent av matavfallet får slängas på soptippen inom kommunerna till år 2025. Återvinningsmålen drevs igenom inom lagen *The Waste (Wales) Measure* år 2012. I Wales prioriterar man rötning som huvudmetod för att hantera matavfallet och inom avfallsstrategin har 26 miljoner dollar öronmärkts för utvecklingen av

rötning av hushållsavfall. År 2013 återvanns över 50 procent av Wales hushållsavfall vilket är mer än EU:s uppsatta mål för medlemsländerna (att öka mängden återvunnet matavfall med 50 procent till år 2020).

I Nordirland presenterades år 2015 regleringar som kräver att vissa livsmedelsföretag ska lämna sitt matavfall för insamling från och med april 2016. Dessa regleringar var det första åtgärderna som Nordirland tagit för minskningen av matsvinnet.

Storbritannien vill i fortsättningen uttryckligen fokusera på frivilliga insatser istället för lagstiftning för att minska matsvinnet (Downing, Priestley & Carr, 2015). Departementet för miljö, mat och landsbygdsfrågor publicerade rapporten *Food Security* i januari 2015 där det uttrycktes en önskan om ett mer konkret koordinerat samarbete för omfördelning och spridning av matöverskottet. Regeringen svarade att staten besitter en viktig roll men att de redan uppfyller detta genom att de främjar en gemensam strategi inom de nationella planerna.

3.2 Skiljer sig implementeringsstrategierna mellan länder med olika politisk struktur?

Studiet av medlemsstaternas politiska strategier och nationella planer visar att de olika staterna hanterar problemet med matsvinnet på mycket olika vis. Strategierna är utvecklade i olika grad och de åtgärder som staterna har drivit igenom eller avser att driva har i stora drag olika fokus och riktar sig mot olika nivåer och aktörer inom landet.

Tabell 3.1 Resultatöversikt: Hur har EU-länderna implementerat EU:s mål kring matsvinn?

Land	Nivåer	Aktörer	Styrmedel
Sverige	Lokal	Myndigheter	Information Forskning
Frankrike	Statlig	Regering	Administrativa
Storbritannien	Statlig Lokal	Regering Organisationer Företag	Forskning Teknik Administrativa

Kommentar: Tabellen visar en överblick över dominerande nivå, aktör och styrmedel för varje land.

Tre av EU:s medlemsstater med olika politisk struktur har valts ut. Sverige är en starkt decentraliserad stat med en stark lägre nivå där det kommunala självstyret är mycket starkt och regleras i grundlag. Frankrike är traditionellt en starkt centraliserad stat och det lokala självstyret är mycket svagt. Frankrikes president sitter på avsevärd makt och utser själv både premiärminister och övrig regering. Storbritanniens regering har en stark ställning och det regionala självstyret är av varierad grad och rätten till självstyre saknar konstitutionellt skydd. Storbritannien har en svag lägre nivå men den regionala nivån är betydligt starkare än den närmast obetydliga kommunnivån.

Nivåer

I Sverige är de allra flesta projekten riktade mot kommunerna men ett ökande fokus ligger även direkt på konsumenterna. Den är alltså den lokala nivån som är i centrum. Det är också intressant att frågan styrs direkt av de nationella myndigheterna. I Frankrike är den nationella nivån central där både lagstiftning och den nationella läroplanen har varit de två första och prioriterade huvudåtgärderna. Även de övergripande avtal som skapats mellan olika parter har riktats mot exempelvis en hel bransch eller ett nationellt förbund. I Storbritannien har den nationella nivån varit viktig i och med att riksdelarna har fungerat som utgångspunkt i utformandet av planer och mål som i stort har riktats mot hela staten. Besluten om valet av

planer och åtgärder har tagits direkt av riksdelarna England, Skottland, Wales och Nordirland. Samtidigt har mycket av initiativen genomförts av organisationen WRAP vilket gör det svårt att avgöra statens roll. WRAP initierades ju av staten men drivs inte av regeringen. Det blir därför något otydligt att tala om den nationella nivåns betydelse. Även den lokala nivån har varit viktig i Storbritannien då flera regleringar har varit riktade till kommuner och lokala myndigheter.

Aktörer

I Sverige är det de nationella myndigheterna Livsmedelsverket, Naturvårdsverket och Jordbruksverket som är de aktiva beslutsfattarna. Sveriges regering har givit uppdraget direkt till myndigheterna och de är sedan upp till myndigheterna att forma planer och strategier för att minska matsvinnet. Eftersom en stor del av planerna riktar sig direkt till de svenska kommunerna kan just kommunerna ses som viktiga aktörer, framförallt i ett nästa steg i det praktiska arbetet. I Frankrike är det regeringen som står bakom besluten och delegerar mer specifika uppdrag till de berörda ministerierna, som sedan spelar en viktig roll i genomförandet av politiken. Det är också enskilda personer som står bakom de nya målen och åtgärderna i Frankrike, exempelvis premiärministern som ger uppdrag om forskningsstudier och den nya livsmedelspolitiken som uttryckligen drivs av Frankrikes jordbruksminister. Storbritanniens riksdelar England, Skottland, Wales och Nordirland är de centrala aktörerna då de utformat planerna. Men andra aktörer inom exempelvis organisationen WRAP är också viktiga beslutsfattare för Storbritanniens planer. En stor del av strategierna riktar sig direkt mot företagen. Exempelvis överenskommelser mellan återförsäljare och leverantörer. Först det senaste året har det inom Storbritanniens *Waste prevention programme* satsat direkt mot hushållen. Men även de planer som inte är riktade mot företagen har till stor del bestått av utveckling av teknik och innovationen, vilket rimligtvis kan innebära en uppmaning till privata initiativ från exempelvis teknikföretag.

Styrmedel

I Sverige är det uteslutande information och forskning som har använts som styrmedel. Främst har det handlat om information i form av kommunikationsaktiviteter och informationskampanjer. Frankrike fokuserade tidigt på sitt lagstiftningsförslag som redan gått igenom och som innebär böter från och med juli 2016 för de butiker som inte lyder lagen. I övrigt är resterande styrmedel olika typer av långsiktiga avtal som också kan räknas som en

typ av administrativa styrmedel. Samtidigt innehåller vissa av dessa avtal luddiga formuleringar. Exempelvis gällande avtalet med bageriförbundet vars huvudsyfte regleringar av saltinnehållet och som sedan innehåller en paragraf om att matsvinnet ska branschen ska öka sin medvetenhet om vad kampen mot matsvinnet innebär. Det är mycket otydligt vad detta avtal i praktiken innebär för matsvinsfrågan. Dessutom är det tveksamt om detta avtal bör räknas som ett administrativt styrmedel då det är otydligt vad avtalet kan komma att styra. En forskningsrapport har genomförts på uppdrag av den franska regeringen men av de åtgärder som har kartlagts är fortfarande administrativa styrmedel som dominerar. I Storbritannien har flera olika styrmedel tillämpats inom olika territoriella och branschmässiga områden. En märkbart stor andel tekniklösningar har använts och utvecklats men även både administrativa i form av regleringar och avtal samt informativa och forskningsmässiga styrmedel har använts. Det har i fallet Storbritannien varit svårt att avgöra vilka styrmedel som har dominerat. Dels på grund av de många olika initiativ som uppkommit från olika håll. Det är också något komplicerat att följa riksdelarna England, Skottland, Wales och Nordirland som har egna "nationella" planer då de alla är en del av staten Storbritannien men samtidigt är decentraliserade nationella förvaltningar. I Storbritanniens rapport skriver dessutom regeringen att man i fortsättningen vill fokusera på att främja frivilliga insatser istället för administrativa styrmedel i form av lagstiftning.

3.3 Sammanfattande analys

Uppsatsens forskningsfrågor handlar om att undersöka om implementeringsstrategierna varierar mellan medlemsstater med olika politiska strukturer. I denna studie tillämpas fallet matsvinn för att analysera vilken betydelse staternas struktur har för hur staterna hanterar implementeringen. Implementeringsstrategierna varierar mycket riktigt mellan de utvalda länderna och skillnaderna märks både inom vilka nivåer som dominerar samt vilka aktörer och styrmedel som används. Resultatet av de båda forskningsfrågorna tyder på att statens struktur har betydelse för hur EU:s mål har hanterats när de nått den nationella nivån. Uppsatsen har drivits av den övergripande hypotesen att ländernas agerande beror på vilken struktur staterna har. Resultatet kan tolkas som att hypotesen verkar stämma, att statens struktur i detta fall har lett till olika strategier samt att den nivå som verkar viktigast inom

statens allmänna struktur också verkar viktigast inom de studerade implementeringsstrategierna inom fallet matsvinn.

Uppsatsens resultat visar på en stor variation i hur medlemsländerna angriper problemet med matsvinn. I Sverige som är en decentraliserad stad med starkt kommunalt självstyre har åtgärderna främst riktats mot landets kommuner. Detta är också ett resultat som är intressant i relation till att svenska myndigheter i regel har stor självständighet. De strategier som har använts har varit olika typer av informativa styrmedel, men även forskning har prioriterats.

Frankrike som är en starkt centraliserad stat har fört en politik som drivs direkt av regeringen där den nationella nivån har dominerat. Det är dessutom administrativa styrmedel som har prioriterats i kampen mot matsvinnet i Frankrike. De överenskommelser med branschen som har utarbetats i Frankrike är mer hårt styrda av staten, i exempelvis avtal som företagen måste följa. I Sverige och Frankrikes fall verkar statens struktur ha direkt betydelse för hur politiken förs i praktiken och vilka nivåer som är i fokus.

Storbritannien var ett mer svåröverskådligt fall, där både aktörer och strategier var av flera olika typer och karaktärer. Den statliga nivån verkar dock vara stark men varierar i form av använda åtgärder. Strategierna styrs av Storbritanniens fyra riksdelar och de övergripande nationella målen och planerna är mycket breda och allmänt riktade. En stor del av politiken drivs sedan av en välgörenhetsorganisation som initierats av regeringen men som drivs som ett eget bolag och finansieras främst av bidrag från regeringen och EU. Företagens roll samt tekniska initiativ och innovationer har varit många inom Storbritannien men forskning har också varit ett prioriterat område för att finna nya lösningar på problemet. Ett fokus på avfallshantering i form av rötning, kompostering och insamling verkar vara mer omfattande i Storbritannien än i de andra staterna, och då främst i form av regleringar riktade mot lokala myndigheter i Storbritannien.

Det är även intressant att studera medlemsstaternas deltagande i EU-projekten FUSHIONS och Refresh. Sverige, Frankrike och Storbritannien har alla deltagit i projekten men även här märks en skillnad i typ av deltagande. Från Storbritannien, som har flest initiativ, kommer den största delen av initiativen från privata företag. Sverige har jämförelsevis endast två initiativ med i båda projekten, och de kommer ifrån forskningsinstitut. Denna tendens verkar gå i linje med den grova bild av vilka aktörer och styrmedel som dominerar i staterna.

Att begreppet matsvinn används på något olika vis i länderna har också försvårat analysen i fallet Storbritannien. De nationella planerna har fokuserat på både undvikligt och oundvikligt svinn och flera av Storbritanniens åtgärder har handlat om hanteringen av de oundvikliga matavfallet, något som inte har ingått i varken Sveriges eller Frankrikes huvudplaner. Detta har försvårat jämförelsen något men framförallt har det krävt en ökad försiktighet och uppmärksamhet när begreppen har använts och studerats.

4. Slutsatser

Uppsatsen visar hur tre olika länder hanterar problemet med matsvinn och ger därför en bild av vilka typer av åtgärder och planer som kan användas för att minska matsvinnet och vilka aktörer som kan tänkas vara inblandade. Studier om hur matsvinnet har hanterats inom EU kan ge uppslag och inspiration till andra länder om hur matsvinnet kan bekämpas. Det kan även ge fördjupad förståelse för olika tillvägagångssätt. Eftersom resultatet visar att staterna hanterar matsvinnet på så olika vis kan det tänkas att studien ger information om vad som händer när EU sätter upp icke-bindande mål. Icke-bindande mål utan krav om tillvägagångssätt verkar i fallet matsvinn ha resulterat i att implementeringen har varierat kraftigt mellan staterna. Detta var samtidigt ett väntat resultat i och med att tidigare forskning har påpekat att implementeringen ofta varierar stort mellan olika länder, även när det gäller bindande direktiv. Det är dessutom även vid bindande mål ofta helt upp till länderna att besluta om tillvägagångssätt. Den kraftiga variationen i implementeringsstrategier innebär också att det blir svårt att jämföra staternas resultat och för EU kan det innebära att det är svårt att nå fram till en harmoniserad politik på området. EU består av många väldigt olika stater och studier i fallet matsvinn kan bidra till förståelsen för vad som skulle kunna hända i liknande fall där EU sätter upp lösa mål utan bestämda åtgärder.

Uppsatsen bekräftar att den politiska samverkan och kommunikationen sker över flera olika nivåer, i enighet med berörda teorier om flernivåstyre. Däremot verkar de olika studerade länderna alla fungera som olika typer av flernivåsystem. Frankrike verkar exempelvis vara ett mer traditionellt system där staten fortfarande sitter på avsevärd makt och har den mest betydande rollen för vilka implementeringsstrategier som tillämpas. Frankrike skulle därför kunna ses som ett flernivåstyre typ 1, alltså ett mer traditionellt och hierarkiskt uppbyggt system. Sverige och Storbritannien har mer utvecklade system över flera nivåer och även en ökad grad decentralisering och privatisering, vilket tyder på ett typ 2-system, där statens betydelse har minskat. Sverige och Storbritannien har dock i sig visats vara mycket olika, där Sverige framförallt är en mycket mer decentraliserad stat som har drivit en politik strikt riktad mot landets lokala nivå. I Storbritannien har företagens roll visats var mycket mer framträdande. Tidigare forskning kring flernivåstyre har alltså visat att denna uppdelning mellan nivåer leder till att statens roll minskar. Samtidigt har forskning inom andra discipliner visat på statens fortsatta betydelse. Denna studie har kunnat visa på att staten har en viktig roll

men att betydelsen varierar mellan olika typer av stater. Det är här främst Frankrike som har visats vara en fortsatt stark och centraliserad stat. Tidigare forskning har i stor utsträckning fokuserat på fallstudier i form av studier av ett enskilt land. Vikten av att studera och jämföra olika stater och nivåer har visats vara stor i och med att resultatet har visat att statens roll fortfarande är av betydelse men att det beror på vilket land som studeras. Det är också intressant att de strategierna är så olika inom EU och mellan länder som i andra avseenden kan ses som lika.

Hur staterna angriper problemet med matsvinn är troligtvis inte bara en process som styrs från EU-nivån och ner. Staternas egenintresse, och även andra internationella miljödiskussioner kan tänkas påverka valet av strategier. Även större organisationer som FN driver frågan och kan tänkas ha påverkan direkt på staterna. Det kan därför vara problematiskt att beskriva fallet matsvinn som en implementering av ett EU-mål. Dessutom deltar länderna i europeiska projekt så det är också möjligt att länderna påverkas av varandra. Vidare handlar EU-målen om lösa krav som inte är bindande och det är därför svårt att följa implementeringen rakt ner från EU-nivån. Däremot har uppsatsens resultat visat på att staterna har uppfört nationella planer efter EU:s resolution och fallet har uppmärksammats ytterligare i stort sätt som en direkt följd av EU:s utspel. Teorier om flernivåstyre är komplexa, vilket har påpekats inom tidigare forskning. Det råder delade mening om hur man bör studera flernivåstyren och hur de fungerar och verkar i praktiken. Uppsatsen påvisar att staten har fortsatt betydelse för hur EU:s mål har implementerats i fallet matsvinn men samtidigt är det tydligt att staterna i sig fungerar som flernivåsystem där de olika nivåerna har olika betydelse.

Uppsatsen resultat påpekar att implementeringsstrategierna har varierat kraftigt mellan de utvalda länderna samt vilka nivåer, aktörer och styrmedel som verkar dominera. Samtidigt har de studerade nationella planerna varit svåra att jämföra och har även varit olika innehållsmässigt. Detta har varit ett problem i försöken att fastslå slutsatser och har inneburit att underlagen för slutsatsdragningen har varit bristande, framförallt i fallet Storbritannien där det har varit komplicerat att urskilja vilken enskild typ av styrmedel eller aktör som dominerar. Även i Frankrikes plan var underlaget något bristande i och med att det var utformat för att informera allmänheten och därför därför bitvis innehöll förenklade beskrivningar av utförda åtgärder.

Den övergripande frågan som ställs i uppsatsen handlar om statens betydelse för hur politiken drivs i det egna landet. Det är troligt att det finns fler faktorer som har betydelse för valet av strategi och det skulle vidare kunna undersökas. Exempelvis skulle den mer generella frågan “Varför hanteras implementeringen på så olika vis” kunna vara intressant att ställa för att nå fram till en bättre kartläggning över varför en fråga har hanterats på ett visst sätt. Det vore dessutom intressant att jämföra resultaten av de olika strategierna längre fram i tiden för att se vilka olika effekter de fått i landet. Ett nästa steg att ta skulle kunna vara att studera fler fall än bara matsvinnet för att se om det finns liknande mönster mellan statsstruktur och implementeringsstrategi inom andra politiska områden. Att undersöka fler fall torde vara en nödvändighet för att kunna tala om generella samband och inte enbart fallspecifika resultat.

I denna uppsats är det dock just kopplingen mellan statens struktur och hur implementeringen har gått till som undersökts inom fallet matsvinn. Då tid och resurser har varit mycket begränsade i samband med studien togs beslutet att endast tre stater skulle ingå i analysen. Ett naturligt sätt att bredda just denna studie hade varit att gå vidare med att studera fler medlemsstater och på så vis analysera fler implementeringsstrategier för att nå ett mer uttömmande resultat. Sverige, Frankrike och Storbritannien är lika i avseendet att de alla har prioriterat kampen mot matsvinn, vilket har varit en förutsättning i studien för att kunna hitta tillräckligt med material för att kunna jämföra strategierna. Samtidigt vore det intressant att studera andra länder med annorlunda strukturer som kanske inte har prioriterat matsvinsfrågorna särskilt, exempelvis stater i Östeuropa.

Det är också ett intressant faktum att de länder som har legat i framkant i arbetet mot minskat matsvinn också är bland de länder där matsvinn är som störst. Tidigare forskning visar att Storbritannien är det land inom EU som slänger mest mat i onödan och Rumänien det land som slänger minst (Vanham et al., 2015). Detta kan tänkas vara kopplat till FAO:s uppgifter om att matsvinn i utvecklingsländer tenderar att vara större i samband med produktionen medan det i de industrialiserade länderna är som störst inom försäljning och konsumtion (FAO, 2014). De länder som har god förutsättning för att minska matsvinn verkar också ha större möjligheter att kunna fortsätta att slänga mer mat i onödan.

Referenser

Bache, Ian, George, Stephen & Bulmer, Simon (2011) *Politics in the European Union*. 3 uppl. New York: Oxford University Press.

Beckman, Ludvig (2005) *Grundbok i idéanalys. Det kritiska studiet av politiska texter och idéer*. Stockholm: Santérus förlag.

Bergström, Göran & Boréus, Kristina (red.) (2012) *Textens mening och makt: Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. 3. uppl. Lund: Studentlitteratur.

Dahlgren, Stellan och Florén, Anders (1996) *Fråga det förflutna: en introduktion till den moderna historieforskningen*. Lund: Studentlitteratur.

Downing, Emma, Priestley, Sara och Carr, Wendy (2015) Food waste. *The House of Commons Briefing Paper, Number CBP07045*. Tillgänglig: <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN07045#fullreport> [2015-11-13]

Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik. & Wängnerud, Lena (2012) *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 4. uppl. Stockholm: Norstedts Juridik.

Europaparlamentet (2012) *Brådskande åtgärder krävs för att halvera matsvinnet i EU*. (Pressmeddelande) Tillgänglig: <http://www.europarl.europa.eu/news/sv/news-room/content/20120118IPR35648/html/Br%C3%A5dskande-%C3%A5tg%C3%A4rder-kr%C3%A4vs-f%C3%B6r-att-halvera-matsvinnet-i-EU> [2015-11-13]

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (2014) *Global initiative on food loss and waste reduction*. Rom: FAO [Broschyr] Tillgänglig: <http://www.fao.org/3/a-i4068e.pdf> [2015-11-13]

FUSIONS (2015) *Food Use for Social Innovation by Optimising Waste Prevention Strategies*. Hämtad 2016-01-01, från <http://www.eu-fusions.org/>

Le Gouvernement de la République Française (2015) *Une nouvelle politique de l'alimentation*. Hämtad 2015-12-02, från <http://www.gouvernement.fr/action/une-nouvelle-politique-de-l-alimentation>

Hill, Michael (2007) *Policyprocessen*. Malmö: Liber.

Hill, Michael och Hupe, Peter (2002) *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. SAGE Publications

Hooghe Liesbet och Marks, Gary (2003) "Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance." *The American Political Science Review*, vol. 97, No. 2: 233-243. Tillgänglig: http://www.jstor.org.ezproxy.ub.gu.se/stable/3118206?pq-origsite=summon&seq=1#page_scan_tab_contents [2015-12-02]

Hooghe Liesbet, Marks Gary (2001) Types of multi-level governance. *European Integration online Papers (EIoP)* 5: No 11. Tillgänglig: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2001-011.pdf> [2015-12-02]

Jordbruksverket (2014) *Låt matavfall bli smart avfall*. Tillgänglig: <http://www.jordbruksverket.se/download/18.465e4964142dbfe44708b4a/1389945618443/L%C3%A5t+matavfall+bli+smart+avfall.pdf> [2015-11-13]

Keskitalo, E. Carina H. och Pettersson, Maria (2012) "Implementing Multi-level Governance? The Legal Basis and Implementation of the EU Water Framework Directive for Forestry in Sweden" *Environmental Policy and Governance*, Volume 22: 90–103. Doi: 10.1002/eet.1574

Lampinen, R. and Uusikylä, P. (1998) Implementation Deficit — Why Member States do not Comply with EU directives? *Scandinavian Political Studies*, 21: 231–251. Doi: 10.1111/j.1467-9477.1998.tb00014.x

Laureti, Tiziana, Principato, Ludovica & Secondi Luca (2015) "Household food waste behaviour in EU-27 countries: A multilevel analysis." *Food Policy* 56: 25-40.

Doi:10.1016/j.foodpol.2015.07.007

Liefferink, Duncan, Wiering, Mark & Uitenboogaart, Yukina (2011) "The EU Water Framework Directive: A multi-dimensional analysis of implementation and domestic impact." *Land Use Policy*, Volume 28: 712-722. Doi:10.1016/j.landusepol.2010.12.006

Lindahl, Rutger (red.) (2009) *Utländska politiska system*. 13 uppl. Stockholm: SNS förlag.

Livsmedelsverket (2014a) *Mindre svinn – mer mat*. Uppsala: Livsmedelsverket. Tillgänglig: http://www.livsmedelsverket.se/globalassets/matvanor-halsa-miljo/miljo/faktablad_mindre_svinn_mer_mat.pdf [2015-11-13]

Livsmedelsverket (2014b) *På väg mot ett Sverige med mindre matsvinn. Delrapport inom regeringsuppdrag för minskat matsvinn*. Tillgänglig: http://www.livsmedelsverket.se/globalassets/rapporter/2014/livsmedelsverkets_redovisning_om_matsvinnsarbetet.pdf [2015-12-13]

Livsmedelsverket (2013) *Minska matsvinnet i kommunen*. Uppsala: Livsmedelsverket. Tillgänglig: <http://korta.nu/minska-matsvinnet-i-kommunen> [2015-12-13]

Luis González Vaqué (2015) "Food Loss and Waste in the European Union: A New Challenge for the Food Law?" *European Food and Feed Law Review*. No. 1: 20-33. Tillgänglig: http://works.bepress.com/luis_gonzalez_vaque/136 [2015-11-13]

Naturvårdsverket (2015) *Styrmedel och åtgärder*. Hämtad 2015-12-02, från <http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Luft/Styrmedel-och-atgarder/>

Naturvårdsverket (2014) *Vad görs åt matsvinnet? Data, åtgärder och styrmedel med fokus på Norden, Storbritannien och Nederländerna*. Bromma: Naturvårdsverket. Tillgänglig: <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-6620-8.pdf?pid=13363> [2015-11-13]

Norén Bretzer, Ylva (2014) *Sveriges politiska system*. 2 uppl. Lund: Studentlitteratur.

Refresh (2015) *Resource Efficient Food and Drink for Entire Supply*. Hämtad 2015-12-01, från <http://eu-refresh.org>

Regeringen (2015) *Så styrs Sverige*. Hämtad 2016-01-01, från <http://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/>

Statskontoret (2014) *Svensk förvaltning i ett internationellt perspektiv*. Tillgänglig: http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2014/Offentliga-sektorns-uteckling-internationellt_2014.pdf [2016-01-01]

Söderberg, Charlotta (2011) *Environmental Policy Integration in Bioenergy. Policy learning across sectors and levels?* (Doktorsavhandling) Umeå: Umeå universitet. Tillgänglig: <http://umu.diva-portal.org/smash/get/diva2:410453/FULLTEXT01> [2015-11-28]

Vanham, D, Bouraoui, F, Leip, A, Grizzetti, B and Bidoglio, G (2015) "Lost water and nitrogen resources due to EU consumer food waste." *Environmental Research Letters* 10 084008.

Doi:10.1088/1748-9326/10/8/084008